



Universidad Externado de Colombia
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
Maestría en Gobierno Políticas Públicas

Miguel Antonio Acosta Rodríguez

Director: Dr. Manuel Calderón

**Las Relaciones Intergubernamentales En Colombia. Dos estudios de caso entre Entidades
Territoriales para la Gestión de Recursos y el Desarrollo de Proyectos**

Bogotá D.C., Colombia, 30 de octubre de 2018

Tabla de Contenido

	Pág.
Introducción	3
1. ¿Que son las Relaciones Intergubernamentales (RIG)?.....	5
1.1. Dimensiones de las Relaciones Intergubernamentales- RIG	7
1.2. Niveles y Canales de la Relación Intergubernamental	9
1.3. Características de las Relaciones Intergubernamentales – RIG	10
1.4. Enfoques de las Relaciones Intergubernamentales - RIG	10
1.5. Fases Emergentes de las Relaciones Intergubernamentales (RIG)	12
1.5.1. La Gestión Intergubernamental (GIG)	13
1.5.2. La Coordinación Intergubernamental (CIG)	13
1.5.2.1. Mecanismos de Coordinación	15
2. Relaciones Intergubernamentales en Colombia.....	16
3. Análisis de dos Estudios de Caso.....	21
3.1. El Manejo de Residuos Sólidos, un Problema Público. El Proyecto de la Provincia de Márquez - Asomárquez - en Boyacá.....	21
3.1.1. Antecedentes.....	22
3.1.2. El proyecto actual	23
3.1.3. Análisis del caso frente al contexto teórico	23
3.2 El Proyecto de Mejoramiento Vial Ramiriquí-Jenesano (Boyacá)	29
3.2.1. El contexto	29
3.2.2. Cooperación para la coordinación Gobernación - Municipio	30
3.2.3. Sobre la eficacia de la iniciativa	32
Conclusiones	36
Referencias Bibliográficas	40

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Rasgos Característicos De Las Relaciones Intergubernamentales.	111
Tabla 2. Mecanismos de Coordinación de la Relación Intergubernamental.	16
Tabla 3. Principios Rectores del ejercicio de competencias de la LOOT.....	19

Las Relaciones Intergubernamentales En Colombia. Dos estudios de caso entre Entidades Territoriales para la Gestión de Recursos y el Desarrollo de Proyectos

Miguel Antonio Acosta*

Resumen

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG) como nueva forma de concebir las interrelaciones que se dan entre niveles de gobierno, donde priman la ausencia de jerarquía, la autonomía y los intercambios informales para mejorar el desarrollo de las políticas del Estado, se han convertido en un mecanismo de apertura para la coordinación, colaboración y asociación necesaria en las formas de gobierno con un fuerte pluralismo institucional marcado por su creciente complejidad y tamaño, donde el nivel central ha ejercido relaciones de dominación. En Colombia la reforma constitucional de 1991 condujo al crecimiento del tamaño del Estado, que a causa de procesos como la descentralización y el otorgamiento de una mayor autonomía a los territorios en sus tres niveles, propicia las condiciones para un entramado de relaciones de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con miras a facilitar mejores relaciones y comunicación entre diferentes niveles de gobierno para el logro de sus fines. El estudio del complejo teórico de las relaciones intergubernamentales, sus dimensiones, enfoques, características, las emergentes relaciones de coordinación y gestión intergubernamental (GIG), gracias a una rica y variada bibliografía, permitirá establecer mediante dos estudios de caso en la Provincia de Márquez del departamento de Boyacá (Colombia), las fallas de coordinación y si están presentes los elementos teóricos que caracterizan estos nexos e intercambios en el entramado institucional de los niveles local e intermedio. De este análisis se obtuvo importantes conclusiones que se espera alimenten el debate sobre las debilidades y fortalezas de las relaciones de gobierno en Colombia a puertas de cumplir treinta años de reforma.

* Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Director: Dr. Manuel Calderón. 30 de octubre de 2018

Palabras clave: Autonomía Administrativa, Coordinación, Cooperación, Descentralización, Gestión Intergubernamental, Relaciones Intergubernamentales.

Abstract

Intergovernmental Relations (RIG) as a new way of conceiving the interrelationships that exist between levels of government, where the absence of hierarchy, autonomy and informal exchanges prevail to improve the development of State policies, have become a mechanism of opening for the coordination, collaboration and necessary association in the forms of government with a strong institutional pluralism marked by its increasing complexity and size, where the central level has exercised relations of domination. In Colombia the constitutional reform of 1991 led to the growth of the size of the State, which because of processes such as decentralization and the granting of greater autonomy to the territories in its three levels, propitiates the conditions for a network of relations of coordination, concurrence and subsidiarity with a view to facilitating better relations and communication between different levels of government to achieve their ends. The study of the theoretical complex of intergovernmental relations, its dimensions, approaches, characteristics, emerging relations of coordination and intergovernmental management (GIG), has emerged thanks to a rich and varied bibliography, which allowed to establish two case studies in the Province of Márquez of the department of Boyacá (Colombia), the coordination and sound failures are present the theoretical elements that characterize these links and exchanges in the institutional framework of the local and intermediate levels. From this analysis, important conclusions were obtained that are expected to feed into the debate on the weaknesses and strengths of government relations in Colombia on the verge of completing thirty years of reform.

Keywords: Administrative Autonomy, Coordination, Cooperation, Decentralization, Intergovernmental Management, Territorial Governments, Intergovernmental Relations.

Introducción

La última década del pasado siglo, estuvo marcada en Colombia por transformaciones y reformas que, entre otros aspectos permitieron construir un nuevo conocimiento del Estado, sus necesidades, y abrió las puertas hacia el pensamiento de la democracia mediante mecanismos como la participación, lo que condujo a un mejor acercamiento entre Estado y ciudadanos. Otorgó, además, importancia a las regiones y permitió un mejor conocimiento de lo local, es decir propició un país descentralizado, pluralista, garante de la participación ciudadana y el otorgamiento de mayores competencias, autonomía y a su vez de recursos para llevar el Estado a las regiones. Lo anterior, después de décadas de un marcado centralismo dominante que impedía llegar a los olvidados rincones de la geografía colombiana, en donde se escondían enormes potencialidades y vulnerabilidades.

El propósito del presente artículo es abordar las fallas, dificultades y limitantes para que se den los procesos de coordinación como mecanismo emergente de las relaciones intergubernamentales (RIG) en Colombia, tomando como base las que se producen en forma horizontal (entre municipios) y las que se suceden a nivel vertical (departamento-municipios), que dificultan el desarrollo de sinergias e iniciativas de innovación para un mejor aprovechamiento de los recursos para la solución de problemas que afectan la prestación directa de los servicios a cargo de las entidades territoriales, y que a la luz de la Ley Orgánica de ordenamiento territorial vigente a partir de 2011, sin pretender profundizar en la relación entre nación y territorios, alimenta el debate sobre la precariedad institucional del nivel subnacional dados los instrumentos legales.

Frente a la distribución de transferencias de la nación cada vez más reducidas y carentes de asignaciones precisas en sectores claves que aporten al progreso local, y la ausencia en la definición precisa y diferenciada de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, la pregunta que se plantea este trabajo de investigación es ¿cuáles son las fallas que afectan la coordinación entre entidades territoriales e impiden la eficacia de las iniciativas de cooperación y asociación que buscan aunar esfuerzos y recursos para el desarrollo de proyectos? Frente a este interrogante toma relevancia la siguiente hipótesis: pese a los instrumentos legales que favorecen los mecanismos de coordinación en Colombia, aún existen fallas y debilidades en los niveles

subnacionales, que impiden que se incorporen dichos mecanismos como parte esencial de su gestión y se materialicen experiencias eficaces de innovar, cooperar y negociar formalmente soluciones conjuntas, debido a la falta de formación, los débiles procesos administrativos, fallas de gestión intergubernamental, la baja capacidad técnica y profesional, que impiden que se planeen sinergias de desarrollo para la formulación negociada de políticas, y la ejecución de obras para un mejor aprovechamiento de los recursos. A la luz de lo planteado anteriormente, se establecen algunos objetivos específicos.

Con esto se pretende, inicialmente exponer la importancia teórica de las Relaciones Intergubernamentales, seguidamente el análisis de dos estudios de caso en el contexto colombiano y por último relacionar teoría con los casos expuestos para el planteamiento de unas conclusiones.

De esta forma, el primer objetivo es plantear los aspectos teóricos que permiten entender las relaciones que se tejen entre entidades del gobierno, es decir las relaciones intergubernamentales (RIG) con sus dimensiones, niveles, canales, características y sus fases emergentes como la coordinación y la gestión intergubernamental (GIG); así mismo, se expone la teoría de las relaciones intergubernamentales en el contexto Colombiano. Para esta exposición, se mostrarán los aportes de teóricos de expertos en el estudio de las dinámicas del Estado y sus relaciones, entre los que se encuentran Jordana, Jessop, Agranoff, Wright, Cingolani, Rose, Morata, entre otros.

Haciendo uso de la metodología de estudio cualitativo de caso (Galeano, 2004), el segundo objetivo busca exponer dos estudios de caso en Colombia, para entender las fallas de coordinación que se presentan en relaciones intergubernamentales del nivel horizontal (entre municipios), así como las manifestadas en el desarrollo de mecanismos de asociación entre entidades de un nivel intermedio y un nivel local (Gobernación y municipio), desde la perspectiva del enfoque teórico neocorporativista (Roth, 2002). De esta manera, mediante el estudio de bibliografía relacionada, la exploración documental, análisis descriptivo y entrevistas, se ahondará en dos de las manifestaciones de relaciones intergubernamentales más representativas en Colombia.

Finalmente, el tercer objetivo es relacionar la teoría con los estudios de caso expuestos, para llegar a conclusiones, que pretenden ser un aporte al creciente debate y discusión sobre cuál debe

ser el papel del Estado para facilitar las relaciones formales e informales que propicien la innovación y mayores sinergias de colaboración institucional en cumplimiento de su misión constitucional.

Con lo anterior se pretende demostrar, que aunque el proceso de descentralización y el pluralismo institucional emergente en Colombia a partir de 1991, abrieron las puertas a procesos de coordinación y gestión territorial, aún no se manifiestan en experiencias eficaces y efectivas de gestión intergubernamental, donde co-existan la conjugación de procesos formales e informales de innovación y sinergias de cooperación mancomunada entre entidades territoriales para un mejor aprovechamiento de los recursos que hoy son escasos.

1. ¿Que son las Relaciones Intergubernamentales (RIG)?

Este término de relaciones intergubernamentales surgió en la década de los 30 con la llegada del New Deal a los Estados Unidos, partió de la necesidad del país de contrarrestar los efectos originados por la Gran Depresión y en el mismo estaban intrínsecas ideas y tendencias liberales, progresistas y de un gobierno activo (Wright, 1997).

Abordar el interés por el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG), incluso ha hecho parte del complejo teórico de la definición propia del Estado, y la orientación de la investigación por su enfoque estratégico relacional. Bob Jessop (2010), al exponer los requisitos para orientar la investigación acerca de la definición estratégico-relacional del Estado, cuya misión entre otras consiste en perseguir políticas relativamente coherentes, afirma, resulta problemática, por cuanto las racionalidades gubernamentales, planes, programas, prácticas políticas y su funcionamiento administrativo para el logro de dicha integración se vuelven significativas (Jessop, 2010).

El complejo mundo de la administración del estado y el diseño de sus políticas compromete a un universo de actores e instituciones, en tanto públicos como privados, en sus ámbitos nacionales y subnacionales. Sus relaciones cada vez son más complejas y conflictivas debido a la multiplicidad de intereses, objetivos y estrategias en juego, lo cual es confirmado por Lima (2001)

citada por Barbosa (2007), quien se refiere a un compendio de definiciones de las RIG, según las cuales se puede hablar entre otras de “la complejidad de la acción conjunta”. Por su parte, Ospina y Penfold (2002), afirman que las Relaciones Intergubernamentales (RIG) pueden ser definidas por un conjunto de reglas formales e informales que regulan la interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en los ámbitos central, regional y local. Lo anterior quiere decir, que de la interacción de las diferentes unidades, sea vertical (Nivel Central-Departamentos, Departamentos-Municipios) u horizontal (Departamentos-departamentos, municipios-municipios), se derivan responsabilidades dado su carácter formal e informal, cuyo propósito no va quizá más allá de aunar esfuerzos, capacidades y recursos fiscales y administrativos en busca de la solución de problemas que en el proceso de acercar el estado al ciudadano, se pueden presentar con ocasión de la descentralización.

Al respecto, Wright (1997), Del Rosario y Mascareño, (2002), Anderson (1960) y William (1960) en su definición de RIG, hablan de una compleja red de actividades e interacciones a la que vinculan transacciones políticas, normativas, financieras y burocrático-administrativas que se suscitan en forma vertical y horizontal entre niveles de gobierno. La definición de Anderson (1960), tiende a ser una contraparte de aquella visión tradicional y legalista del federalismo, más realista, si bien incorpora lo informal, le da más importancia a las relaciones políticas y personales entre funcionarios públicos de carne y hueso. A su vez coherente con lo antes planteado por Jessop (2010), quien al hablar del poder del Estado, sostiene que no es éste el que actúa, sino los grupos específicos de funcionarios y políticos estatales que se encuentran diseminados a lo largo y ancho del sistema estatal, quienes activan sus poderes y capacidades específicas; Por su parte, Wright (1997), desestima las relaciones entre gobiernos y avala las relaciones entre funcionarios que gobiernan las diferentes unidades con actividades cruzadas, recíprocas y jerárquicas entre instancias y niveles de gobierno. De acuerdo con Wright (1997), en las acciones y actitudes de los funcionarios se encuentra en el meollo de las RIG. De lo anterior se desprende que, dada la estructura de un Estado jerarquizado, para el cumplimiento de funciones y competencias, se suscitan relaciones formales e informales entre personas, que actúan como el impulso de los engranajes del aparato estatal que armonizan su funcionamiento. Comprenden cooperación y articulación entre las instancias nacionales, regionales y locales, en forma horizontal y local para

el beneficio y armonía necesarias de las instituciones en la coordinación de sus políticas públicas (Rodríguez, 2013).

Por último, Arandia (2002), afirma que las RIG operan en todos los ámbitos gubernamentales internos, por tanto, no se pueden asimilar a las relaciones sucedidas internacionalmente.

1.1. Dimensiones de las Relaciones Intergubernamentales- RIG

Dadas las necesidades de interacción entre niveles de gobierno, se tiene que las relaciones intergubernamentales (RIG), se dan principalmente en tres dimensiones. En palabras de Ospina y Penfold (2002), en primer lugar, se tiene la dimensión política, referida a reglas electorales y la forma como se ponen en práctica los mecanismos constitucionales de elección popular de alcaldes, gobernadores y otros cargos, así como su grado de relación con otros procesos democráticos electorales nacionales.

En segundo lugar, la dimensión fiscal está relacionada con el grado de autonomía otorgada por el nivel central al local para el manejo de sus ingresos y gastos, así como las condiciones porcentajes y mecanismos de transferencias de recursos. Así, se tiene que de la forma como se den y los montos asignados mediante transferencias del centro a la periferia, depende quizá en mayor medida el éxito de los procesos de descentralización, ya que están atados a niveles de recursos con los cuales departamentos y municipios pueden atender sus competencias.

De acuerdo con Wiesner (1999), el aspecto fiscal, define la estrategia para hacer más eficiente el proceso de descentralización y fortalecer la gobernabilidad. El financiamiento es el que determina si una estructura institucional tiende a ser positiva o adversa a la efectividad de una política. Al respecto, Morata (1991), analiza los factores que motivan a la descentralización, considera que aspectos como la distribución de competencias y asignación de recursos financieros plantea problemas comparables en la mayor parte de los sistemas político-administrativos. Al hablar de la asignación de recursos entre los niveles de gobierno, Cetrángolo y Jiménez (2004) consideran que las posibilidades de mejoramiento de servicios sociales descentralizados están delimitadas por la capacidad de financiamiento de las entidades territoriales. En término de

eficiencia en el manejo de los recursos, Cocorda y Berensztein (2002) sostienen que, si una política es implementada desde lo local, su resultado es superior que si se mantiene a manos del Estado.

Finamente, la dimensión administrativa según Ospina y Penfold (2002), hace referencia a las reglas que regulan el funcionamiento y autonomía administrativa de los servicios y provisión de bienes públicos en los ámbitos regional y local. Se relaciona con la forma como se distribuyen competencias en las áreas de las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno, mecanismos de transferencia de servicios públicos, manejo de personal, seguimiento al manejo de los recursos, concurrencia, asistencia técnica y acompañamiento de los niveles territoriales intermedios al nivel local, coordinación y supervisión del nivel central de servicios descentralizados. Según Morata (1991), las RIG se convierten en un factor constitutivo de las políticas públicas. En su dinámica, la fragmentación, la complementariedad, la interdependencia, y la interacción, caracterizan el funcionamiento de cualquier sistema político administrativo en el que están presentes las RIG.

Así en la dinámica de las RIG, se está expuesto a una serie de conflictos y problemas que es precisamente mediante los arreglos institucionales guiados por funcionarios y reglas formales e informales, que las RIG cumplen su función facilitadora. En otras palabras, no se está frente a una organización monolítica, sino ante una realidad compleja, en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio (Rose, 1984). En efecto, prevenir que las RIG sean conflictivas, es promover la mediación de arreglos políticos que consideren la descentralización como una manera normal de dirigir el Estado, en un ambiente donde prime la confianza entre los diferentes niveles de gobierno, la garantía y el respeto por la autonomía territorial, siempre y cuando la misma no desconozca los principios constitucionales (Del Rosario & Mascareño, 2002). Al respecto Wright (1997), manifiesta que es buscar arreglos informales, prácticos en cumplimiento de unas metas realizables dentro del marco formal y jurídico e institucional.

Por su parte, Méndez (1997), afirma que el éxito de las RIG depende de la capacidad y suficiencia con que los diferentes niveles de gobierno pueden sortear acuerdos formales e innovadoramente informales para dar soluciones conjuntas. Wright (1998), en su libro **relaciones**

Intergubernamentales, hace alusión a las grandes elecciones, entendido la descentralización como el versus de las RIG. Anota que:

“...más que descentralizar funciones y recursos o establecer comisiones o consejos regionales o locales, de lo que se trata es de desarrollar redes y sinergias intergubernamentales efectivas, ya que éstas constituyen un aspecto crucial de la capacidad, eficiencia – y quizá inclusive democracia-estatales.”

Además de las dimensiones de que tratan Ospina y Penfold (2002), el control puede ser considerado como una cuarta dimensión. En el escenario de un proceso de descentralización en el que además del pluralismo institucional emergente, se entran a conjugar elementos relacionados con la asignación de competencias y por ende una mayor asignación de recursos, le cabe también la responsabilidad al Estado de ejercer vigilancia y propender por la transparencia en el manejo de dichos recursos. Así, el control fiscal, acompañado de una adecuada rendición de cuentas garantiza también el cumplimiento de los objetivos y el seguimiento a la gestión en términos de eficiencia y eficacia.

1.2. Niveles y Canales de la Relación Intergubernamental

Las RIG, se dan en dos niveles, y en palabras de Arandia (2002), esto indica que al hablar sobre las que se suceden entre entidades del gobierno que por cuyas características, competencias y jurisdicción están a un mismo nivel, se refiere a las llamadas **horizontales**, como las que se manifiestan entre administraciones municipales, o las que se dan entre niveles intermedios como departamentos. Y las **verticales** (no referidas a la jerarquía o subordinación), son las que se suceden entre distintos niveles de gobierno, llámese entre el gobierno central, las entidades territoriales regionales (Departamentos), y las municipalidades.

Las relaciones verticales se manifiestan **de arriba hacia abajo**, cuando la iniciativa nace de los órganos de jurisdicción mayor hacia el menor (Nación-Departamento-municipio, Departamento-municipio, Nación-municipio) y **de abajo hacia arriba**, en el entendido que la

iniciativa surja de un nivel inferior hacia uno superior (Municipio-Departamento, Departamento-Nación, municipio-departamento-nación) (Arandia, 2002).

Tanto las verticales como horizontales, requieren de vías formales e informales de interacción. Como lo afirma Jordana (2001), citado por Arandia (2002), los **canales formales** se dan a través de normas legales de orden general y reglamentos específicos que regulan el funcionamiento de los órganos de administración del Estado, y definen en últimas la forma en que se materializa la toma de decisiones. Agrega que, los **canales no formales**, se dan en la coordinación informal entre los responsables de los diferentes niveles, puede ser a través de sus partidos y redes de profesionales que gestionan las políticas públicas a nivel descentralizado. Lo ante expuesto quiere decir que de la forma, iniciativa e innovación en que se pueda hacer uso de los canales de comunicación e interacción informal depende en gran medida el éxito de las RIG.

1.3. Características de las Relaciones Intergubernamentales – RIG

Las características de las RIG suscitan una multiplicidad de relaciones que buscan el aprovechamiento de recursos, mejoramiento de los servicios públicos, reducir costos, y resolver diferentes problemáticas que tiene la población. Se trata de un proceso de intercambio visto a largo plazo, que generalmente recae en acuerdos, se formaliza estableciendo obligaciones y derechos, por medio de un acto jurídico de negociación. (Cánovas, 2018).

Deils Wright (1997), utilizando la definición de RIG de Anderson, y buscando sugerir la mayor complejidad e interdependencia que existe en un sistema político como el de los Estados Unidos, elabora los principales rasgos característicos de las RIG, que se resumen en la Tabla No. 1.

1.4. Enfoques de las Relaciones Intergubernamentales - RIG

Para comprender los nuevos enfoques explicativos que dan cuenta de las transformaciones que se dan en las relaciones entre niveles de gobierno, es importante entender cinco rasgos que según Wright (1997), explican el nuevo enfoque de las relaciones dentro de un mismo Estado. El

*Tabla 1:**Rasgos Característicos de las Relaciones Intergubernamentales.*

Características	A quienes y qué involucra
Número y variedad de unidades gubernamentales	Naciones Estados Condados Municipios Distritos escolares Distritos Especiales Localidades
Número y variedad de funcionarios públicos que intervienen	Comportamiento enfocado a un fin Percepciones de otros participantes
Intensidad y regularidad de contactos entre funcionarios	Contactos cotidianos Relaciones prácticas de trabajo Continuidad de pautas de acción
Importancia de acciones y actitudes de los funcionarios	Funcionarios elegidos: Legisladores, ejecutivos, jueces. Funcionarios nombrados: Administradores, gerentes, jefes de departamento, personal
Cuestiones de política financiera	Ingresos: impuestos, ingreso intergubernamental, gasto fiscal. Gastos: Gastos funcionales, impactos de la ayuda federal Préstamos y deudas: mercados de capital, crisis financiera Formulación y aplicación de políticas Contenido de las políticas: cuestiones distributivas, regulatorias y redistributivas.

Fuente: Elaboración propia con base en Wright (1997)

primero, tiene que ver con el contenido tácito que las normas legales no explican, y describe las relaciones e interacciones informales e interpersonales más allá de lo planteado por la normatividad, o en otras palabras lo que es legal, pero va más allá de lo legal.

Al decir de Morata (2001), la usencia de relaciones jerárquicas es la característica más habitual de las RIG, más allá de los aspectos jurídico-formales, las dependencias recíprocas son su aspecto más relevante.

El segundo rasgo corresponde a la inclusión de todos los actores de gobierno involucrados en el funcionamiento del aparato estatal. En efecto, en el enfoque de las RIG, todos los órdenes de gobierno, así como todas las agencias gubernamentales, cuentan. El tercer rasgo vincula el carácter personal, lo que Wright (1997) denomina la “Dimensión Humana” de las RIG, al advertir que las

interacciones se dan entre funcionarios de carne y hueso, no entre entes abstractos de gobierno, y toda acción del gobierno se considera parcial por el simple hecho de provenir de sujetos por definición subjetivos. El cuarto rasgo hace referencia a la “obsesión fiscal”, el corazón de las políticas intergubernamentales, y corresponde a una de las áreas más delicadas por tratarse de las transferencias y contribuciones entre gobiernos, y donde las RIG adquieren centralidad y se materializan.

Por último, el quinto rasgo se relaciona con la “horizontalidad” que existe en las RIG, ya que, sin desconocer las jerarquías legales y constitucionales, habla de una “negociación política” intergubernamental, allí donde las posiciones del juego político cambian y la legalidad no es exhaustiva y la jerarquía entre gobiernos no es factor determinante para el diálogo informal, ya que lo que se busca es que de estas relaciones surjan consensos de beneficio para los actores. (Wright, 1997).

El enfoque, que de acuerdo con los cinco rasgos mencionados, inscribe a las RIG, es el modelo de “autoridad traslapada” o de “autoridad coordinada” e involucra horizontalmente los tres niveles de gobierno, sin distingo legalista del status jurisdiccional, lo establezca la carta constitucional o el ordenamiento consuetudinario (Wright, 1997).

La tendencia de los Estados modernos se enfoca a constituir un número mayor de ámbitos compartidos, relaciones, sinergias y arreglos, en los que los actores reconozcan su interdependencia recíproca y se vean obligados al establecimiento de relaciones formales e informales de cooperación y coordinación (Gómez, 2002). Viene la coordinación entonces a convertirse en un facilitador en los procesos de recomponer la fragmentación político-administrativa promoviendo la eficacia de las intervenciones y la eficiencia del aparato administrativo (Morata, 1991). Según Martínez (1992) citado por Hernández (2006) “...es un mecanismo de conciliación entre lo técnicamente aconsejable y lo políticamente factible”.

1.5. Fases Emergentes de las Relaciones Intergubernamentales (RIG)

1.5.1. La Gestión Intergubernamental (GIG)

Profundizando sobre gestión local en los Estados Unidos, Robert Agranoff (1980) habla de la gestión intergubernamental (GIG) como fase emergente de las RIG. Está relacionada con las rutinas y ajustes desarrollados por los funcionarios para sacar adelante las políticas emprendidas. Las define como “...un complejo proceso de actuación conjunta dirigido a la consecución de recursos factibles de gestión coordinada”. Bañón (1997), vincula como cualidades de la GIG, el que los actores deben ser expertos en relaciones sociales, y en comunicar programas y situaciones locales tanto a los empleados como a los niveles superiores, para lo que se requiere experiencia, y cultivo de canales con el objeto de llegar a arreglos y ajustes.

Por su parte, Wright (1998), la define como la labor cotidiana de los integrantes de las entidades en busca de acciones encaminadas al logro de objetivos y metas en los diferentes niveles de gobierno. A este concepto Wright le incorpora tres atributos circunstanciales. El primero es la orientación hacia la solución de problemas, lo que resulta ser un trabajo constructivo. El segundo atributo de las GIG es actuar como un medio para comprender y actuar en el sistema tal cual es, explicando cómo se producen las relaciones de intercambio entre las diferentes unidades. El tercer y último criterio tiene que ver con el énfasis en los contactos y el desarrollo de redes de comunicaciones. Hanf (1979), citado por Agranoff (1993) lo justifica para que mediante la división de responsabilidades, los mecanismos de adopción de decisiones, y la presencia de intereses divergentes, motiven a la conformación de redes de organizaciones diferenciadas e interdependientes, o bien logren solucionar eficazmente los problemas.

1.5.2. La Coordinación Intergubernamental (CIG)

Un concepto clave que ayuda a entender la definición de RIG tiene que ver con la coordinación. El complejo tejido de relaciones con ocasión de la descentralización, así como el pluralismo institucional emergente, resta simplicidad a dichas relaciones. De acuerdo con Cohen y Peterson (1997), citados por Jordana (2001) al existir responsabilidades compartidas sobre una misma función, que en términos de políticas públicas deben cumplir los diferentes niveles de gobierno, conduce a dinámicas, efectos y relaciones positivas a nivel institucional, y surge un impulso a la coordinación y el control mutuo entre los responsables, obviando en gran parte el tradicional paternalismo y monopolio del nivel central.

Para una efectiva coordinación, ésta se debe alimentar de un componente el cual es imprescindible, y tiene que ver con las relaciones interpersonales principalmente en los ámbitos profesionales. En este orden de ideas Jordana (2001) afirma:

“La presencia de comunidades profesionales especializadas sectorialmente, alrededor de las grandes políticas públicas (técnicos, empleados públicos), es un fenómeno muy común, y puede ser efectivo para asegurar la coordinación informal en los procesos de toma de decisiones entre distintos niveles gubernamentales, o bien horizontalmente, entre unidades territoriales del mismo nivel” (Jordana, 2001, p. 30)

En efecto, en el tejido de relaciones entre funcionarios de entidades ya sea del mismo nivel, o con niveles superiores, con funciones compartidas, se garantiza el éxito o fracaso en la implementación de las políticas. Ya sea mediando mecanismos de asociación o mediante otros informales, al compartir propuestas, socializar disposiciones y regulaciones, estructurando proyectos, el diálogo concertado de iniciativas, establecimiento de convenios, la distribución de financiamiento, tareas y planteamiento y seguimiento a cronogramas, son iniciativas que pueden contribuir a la cohesión nacional, y es allí donde la coordinación encuentra su verdadera esencia (Morata, 1991).

La coordinación intergubernamental, la define Cingolani (2005) citado por Leyva (2012), como el conjunto de acciones intencionales ordenadas a la armonización de expectativas divergentes y a la maximización de la complementariedad entre acciones contingentes de múltiples autores autónomos en un sistema de relaciones interdependientes. Adicional a esta, Martínez (1992) citado por Hernández (2006), incorpora en su definición, las cualidades de calidad, oportunidad y dirección para que en la coordinación haya armonía y cooperación para el logro de un objetivo común.

Al respecto, Rolla (2006), afirma que la coordinación busca como objetivo garantizar la funcionalidad del conjunto del sistema armonizando la autonomía que se entiende desde el principio de descentralización entre los niveles institucionales y la unidad del ordenamiento, y para efectos de las RIG, se propone integrar actividades regionales con las normativas nacionales con

el fin de armonizar los ordenamientos. Agrega, que al diferenciar las relaciones de poder entre los niveles territoriales, hay **relación de coordinación**, cuando existe una relación de superioridad por parte de la Nación frente a las entidades territoriales, sin que esto implique actuar bajo el principio de jerarquía. Y existe una **Relación de cooperación**, cuando se da una relación de igualdad entre los diferentes niveles

Leyva (2012), en su análisis a los consejos comunales de gobierno durante el período 2002 – 2010 en Colombia, incorpora a esta clasificación, las **relaciones centralistas**, en las que el Estado central define y ejecuta las políticas y las **relaciones competitivas**, en las que un nivel se salta a los otros con el propósito de suplantarlos sin su propia aceptación. Mientras que, Jordana (2001) y Hernández (2006), dicen que las relaciones competitivas desempeñan un papel fundamental en cualquier escenario de la descentralización: sea por su intensidad, por su formulación, por sus automatismos, por su flexibilidad, etc., y en determinados casos, independientemente de la estructura del Estado, pueden evitar dinámicas de fragmentación y favorecer la cohesión nacional.

Pese a que los gobiernos intenten abarcar formalmente la mayor parte de las relaciones y condiciones que se deben dar para los diferentes grados de coordinación entre los diferentes niveles, el hecho de la existencia de un conjunto de reglas bien definidas para la coordinación no es condición suficiente para el buen funcionamiento de las relaciones intergubernamentales. Las informales, deben dotar de cierta confianza y flexibilidad interpretativa, teniendo en cuenta que lo formal no puede abarcar la totalidad de las situaciones (Jordana, 2001). Como se mencionó antes, este aspecto es donde entra a jugar un papel muy importante el grado de profesionalización o redes de profesionales que pueden garantizar unas buenas relaciones gubernamentales verticales u horizontales. De acuerdo con el autor, la existencia de una cultura político-institucional muy homogénea entre los responsables públicos constituye un elemento de gran importancia para facilitar la cooperación entre los actores.

Es de resaltar que la coordinación, con énfasis en las relaciones informales es la negociación. Surge en aquellos espacios abiertos en cualquiera de las áreas de interdependencia. Contribuye al aumento de la responsabilidad. Al respecto Jordana (2001), menciona que en la discusión y consenso presente en esta herramienta informal, pueden surgir innovaciones en la forma como se

pueden plantear las políticas. Permitir a cada actor involucrado plantear sus razones, interpretaciones y argumentos, conduce a definir con éxito soluciones favorables para las partes.

1.5.2.1. Mecanismos de coordinación

De acuerdo con Jordana (2001), existen varios mecanismos de coordinación utilizados en las relaciones intergubernamentales, de gran utilidad pues se usan independientemente del país o áreas en las que pueden darse. Los mismos se aprecian en la Tabla No. 2.

Tabla 2: Mecanismos de Coordinación de la Relación Intergubernamental.

Mecanismo	Propósito	Participantes
Comisiones y conferencias	Acuerdos sobre temas de carácter sectorial o consultivos	Gerentes o políticos de diferentes niveles de gobierno
Negociaciones ad-hoc para establecer convenios	Disputa entre niveles de gobierno y asignación de recursos	Grupos de la sociedad civil o expertos
Formación de grupos representantes de la sociedad civil de expertos nombrados desde distintos niveles de gobierno	Grupo consultivo. Desarrollan propuestas de aceptación por diferentes niveles de gobierno.	Expertos, redes sociales y profesionales consolidadas
La implicación de los parlamentos nacionales en el establecimiento de mecanismos de coordinación	Favorecer vínculos directos entre gobierno territorial y central	Representantes políticos y partidos en los parlamentos o Congreso.
Decisiones judiciales	Interpretación de regulaciones en acuerdos y convenios	Jueces

Fuente: Elaboración propia, con base en Jordana (2001)

El éxito en la habilidad para negociar acuerdos, lograr consensos y aprovechar el uso de estos mecanismos para favorecer la gestión local gracias a las relaciones intergubernamentales, depende en gran medida de la existencia de ejecutivos fuertes, funcionarios capaces y con un alto grado de responsabilidad. De acuerdo con Jordana (2001) esto contribuye al desarrollo de un marco de negociaciones y acuerdos entre distintos niveles de gobierno. Adicionalmente, los procesos de decisión pueden considerarse como herramientas de negociación para la regulación del conflicto y la formación del consenso (Scharpf, 1981, citado por Morata, 1991). Sobre el tema, Barbosa (2007), menciona que la herramienta de la coordinación supone que las autoridades administrativas concilien sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

2. Relaciones Intergubernamentales en Colombia

Ya con la Ley 33 de 1968 se da vida a las transferencias municipales, y el proyecto promovido por el gobierno de Belisario Betancur de una descentralización financiera en 1983, y que más tarde en su mismo gobierno se fortaleciera con la reforma política y administrativa de 1986, se iniciaba un mejor acercamiento del Estado hacia los territorios. Pero es en Colombia a partir de la constituyente de 1991, que se crea un escenario más amplio para el fortalecimiento de las regiones. Se fortalecen los canales de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno. En palabras de Jordana (2001), surge el fortalecimiento de un pluralismo institucional, la ausencia de un monopolio institucional distribuido, y por ende, crecientes restricciones para articular las relaciones intergubernamentales. Lo anterior indica, enormes implicaciones en términos de coordinación de políticas públicas, y de la gestión de funciones compartidas y débilmente diferenciadas en las Leyes marco de la descentralización, lo cual generó superposiciones, bloqueos, indefiniciones y desacuerdos, que se convirtieron en frenos a este proceso. Entonces, se puede afirmar que “Su excesiva complejidad elimina buena parte de los beneficios en términos de efectividad y responsabilidad que produce el pluralismo institucional” (Jordana, 2001. p.62).

Es de mencionar también, que todo depende menos del gobierno central, y éste por intermedio del Ministerio del Interior asumió la creación de las condiciones a partir de la Ley 199 de 1995 para el desarrollo de mecanismos impulsores de la descentralización y la dinamización de las relaciones entre los diferentes niveles. Al Departamento Nacional de Planeación (A partir de ahora, DNP), se le atribuyeron las funciones de monitoreo, evaluación y control del proceso de descentralización de acuerdo con las facultades otorgadas por la Ley 199 de 1995.

Adicionalmente, no existió un total desprendimiento de la responsabilidad del gobierno central como ejecutor del gasto y las políticas sociales. En efecto, pese a que la Ley 60 de 1993, que asignaba recursos y competencias (Principalmente para sectores como salud, educación y agua potable), él mismo intervino en la ejecución de programas en los niveles departamental y municipal (Jordana, 2001). De acuerdo con Vargas y Sarmiento (1997a) Citados por Jordana, (2001) mencionan que, debido a una falta de definición precisa de responsabilidades entre los niveles de gobierno, el pluralismo institucional al fomentar que diferentes niveles compartieran responsabilidades, manifiesta la necesidad de reglamentar en forma detallada la competencia de cada nivel para los sectores sociales. Ryan y Aguilar (2002), agregan que la falta de certeza hace

casi imposible que los ciudadanos puedan fijar una posición de conformidad e inconformidad con los resultados, haciendo difíciles las labores de seguimiento y control a la gestión.

En el caso colombiano, en palabras de Jordana (2001) y Barbosa (2007), las redes de profesionales y especialistas no contribuyen efectivamente a la coordinación de las políticas públicas. Con los cambios que se suceden con la posesión de nuevos mandatarios locales, hay renovación de cargos técnicos que en muchas ocasiones no favorecen a la gestión local por la pérdida de experiencia, capacidad técnica, y la estabilidad para asegurar continuidad de las RIG entre niveles, lo que en últimas hace que la coordinación a través de las redes de profesionales se produzca de manera intensa. Contrario a esto, frente a los altos niveles de profesionalización y tecnificación del recurso humano en el nivel central, el nivel territorial se ve continuamente en crisis por la rotación por causas políticas, que finalmente conduce a relaciones de desconfianza y competencia entre los niveles de gobierno y no al surgimiento de fórmulas informales de coordinación. Así, se percibe, que el fuerte pluralismo institucional a través de los tres niveles de gobierno no tiene reglas flexibles y son pocas las fórmulas de coordinación formal produciéndose bloqueos y situaciones difíciles de solucionar por la escasa separación de poderes y la fuerte interdependencia de políticas.

Es de resaltar que la Constitución Política de Colombia, establece en relación con la coordinación, que el gobierno nacional, es quien define las políticas, objetivos, planes de desarrollo y estrategias para todo el país; el departamento actúa como una instancia de supervisión y control a la gestión en la puesta en práctica de las estrategias en su respectivo territorio; y es finalmente el municipio o nivel local el encargado de implementar dichas estrategias, prestar los servicios públicos sociales, y ejecutar los presupuestos de gastos que den cuenta de la atención a las demandas de la comunidad.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el artículo 113 de la Constitución Nacional de 1991, establece las ramas del poder público (ejecutiva, legislativa y judicial). Allí se habla de una colaboración armónica para la realización de sus fines, y es en las funciones que cumplen estos tres poderes, donde se desarrollan las RIG, las cuales serán ejercidas en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad al tenor del Artículo 288 de la Carta.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la nación y los municipios y la prestación de los demás servicios que contemplan las Leyes acorde con el Artículo 298 de la Constitución de 1991. Por otro lado, el Decreto 1188 de mayo 12 de 2003, establece los procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre el nivel municipal y el nivel departamental, pero no amplía los márgenes y mecanismos de colaboración para el caso de los municipios más débiles, fiscal y administrativamente.

Así, en resumen, la **coordinación** es referida a la conciliación entre entidades administrativas vertical y horizontalmente; la **complementariedad** se refiere a la concertación entre varias entidades, para la definición de políticas, programas y proyectos de propósito común; y la **subsidiariedad** tiene que ver con el apoyo transitorio de un nivel superior a uno del nivel inferior (Barbosa, 2007). Estas nociones nos remiten al necesario entramado de relaciones intergubernamentales, indispensables para el logro de la calidad del accionar estatal sobre su territorio.

Con el propósito de lograr la eficacia de los mecanismos expuestos anteriormente, el fortalecimiento de la institucionalidad territorial, el buen gobierno y la integración armónica para un uso más focalizado y competitivo de los recursos públicos, la Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), busca promover una mejor capacidad de la descentralización y la concertación de políticas públicas entre Nación y entidades territoriales. Propone algunos principios que se suman a los ya contemplados en la Constitución Política en su artículo 209. Se muestran en la tabla No. 3.

Tabla No. 3. Principios Rectores del ejercicio de competencias de la LOOT en Colombia

Principio	¿Cómo se busca materializar?
Coordinación	Con articulación, coherencia y armonía en las relaciones Nación – ET
Concurrencia	Respetando la autonomía, con el logro de un objeto común
Subsidiariedad	Mediante el apoyo de la Nación, ET y los esquemas de integración a entidades de inferior categoría fiscal, por su incapacidad de desarrollo de competencias.

Complementariedad	Mediante la concertación manifiesta en el desarrollo de mecanismos de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.
Eficiencia	Con mejores y mayores beneficios en términos económicos y ambientales fruto de la integración territorial
Gradualidad	Mediante la Eficacia en el cumplimiento de funciones de acuerdo con las capacidades institucionales y de gestión
Responsabilidad	Con transparencia en el uso de recursos, y sin que estos comprometan la sostenibilidad financiera.

Fuente: Elaboración propia con base en el Art. 27 Ley 1454 de 2011

Pero si bien con esta ley orgánica, la intención del legislador fue saldar una deuda legislativa de más de veinte años en favor de la descentralización y el ordenamiento territorial, hasta el presente no ha ofrecido las herramientas para fortalecer y mejorar las capacidades de los niveles subnacionales, en ella propuestas. Carece de una visión prospectiva de país frente al ordenamiento territorial. Es muy amplia, crea demasiadas expectativas y deja por fuera el grueso de la asignación diferenciada de competencias que se debía hacer por la vía de la misma (C.P. Art. 288)

La norma ha favorecido a los niveles intermedios para los mecanismos de asociación horizontales como los contratos plan y las regiones administrativas de planeación, promoviendo relaciones intergubernamentales, pero han sido escasos los avances que favorezcan al nivel local, mediante el incentivo a figuras asociativas subregionales que ayuden a sopesar su precariedad institucional, a pesar de que promueva incentivos a los mecanismos asociativos intermedios para que se asocien y apoyen a los más débiles para los principios de solidaridad, equidad territorial y equidad social.

En conclusión, la ley orgánica promueve la asociatividad, los vínculos entre entidades territoriales y el desarrollo de algunas formas de integración regional, pero sin avanzar en términos de autonomía.

A continuación, se presentan dos estudios de caso, con los cuales se busca determinar la existencia de cada uno de los elementos teóricos expuestos para el caso colombiano, y determinar

de acuerdo con los autores estudiados cuales son las fallas y cómo se manifiestan las relaciones que se tejen entre las entidades del gobierno tanto horizontal como verticalmente.

De esta forma, a nivel horizontal, se analizará desde la experiencia de la coordinación entre municipios de una misma provincia del departamento de Boyacá. Este caso nos contribuye a analizar de cerca la dinámica del funcionamiento de las relaciones entre lo local, y concluir sobre sus fallas en sus experiencias de coordinación. Y en su manifestación vertical, analizaremos el caso de una relación de coordinación con cooperación interinstitucional para el caso del mismo departamento con un municipio. Lo anterior dada la constante manifestación de sinergias de colaboración entre las dos instancias para la ejecutoria de diversas políticas.

3. Análisis de dos Estudios de Caso

3.1. El Manejo de Residuos Sólidos, un Problema Público. El Proyecto de la Provincia de Márquez - Asomárquez - en Boyacá

A los municipios les corresponde prestar los servicios que ordene la Ley (Const., 1991, art. 311). En desarrollo de éste, se expide la Ley 142 de 1994. Si bien no se desprende del todo el Estado de su función, ya que sus artículos 7° y 8° atribuyen a la nación y los departamentos unas competencias subsidiarias y concurrentes, finalmente recae en los municipios la prestación del servicio de aseo y el complementario aprovechamiento de los residuos sólidos. El mismo servicio se rige por la Ley 142 de 1994, artículo 14 numeral 24, modificado por el Art. 1° de la Ley 689 de 2001.

Uno de los principales problemas a resolver por parte de los municipios, y por el cual se vieron avocados a la imposición de sanciones, fue hacia finales de los 90 la disposición y manejo de sus residuos sólidos. Esto, por hacerlo a cielo abierto, sin ninguna tecnificación y en desobediencia a múltiples reglamentos que a partir de 1994 había expedido el gobierno nacional. Una de las causas era la carencia de recursos presupuestales suficientes para el desarrollo de proyectos que mitigaran las consecuencias de su deficiente disposición, como por las dificultades para el desplazamiento de residuos a otras ciudades con sistemas de rellenos sanitarios apropiados.

Se trata de una relación de coordinación entre entidades de un mismo nivel (Const., 1991, art. 288.). En la Ley 489 de 1998 encontramos el asidero jurídico para el nacimiento de esta asociación de los municipios de la Provincia de Márquez Asomárquez. Se asocian para cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas, entre ellas la prestación conjunta de servicios a su cargo (Ley 489, 1998).

3.1.1. Antecedentes

Asomárquez fue creada en el año 1991, como Asociación de Usuarios del Acueducto de Bosques de Márquez –Asomárquez-, sin ánimo de lucro, organizada con el objeto de manejar los servicios públicos, conservación, administración y distribución de recursos hídricos. Reúne a las localidades de Boyacá, Ciénega, Jenesano, Nuevo Colón, Tibaná, Turmequé, Úmbita, Ventaquemada, Viracachá, y Ramiriquí. En el año de 2002 Asomárquez, presenta proyecto para licenciamiento del Sistema de Manejo Integral y Regional de Residuos Sólidos de la Provincia de Márquez ante el entonces Ministerio del Medio Ambiente. En aras de evitar los costos por desplazamiento de residuos, y previa la constante de requerimientos por parte de las autoridades ambientales y el gobierno nacional para dar solución a su manejo, proponen la construcción de un relleno sanitario provisional en el Municipio de Turmequé, mientras se construyen las obras en el Municipio de Ramiriquí para el cual se solicita la licencia.

Esta relación de coordinación está motivada principalmente por la incapacidad de una entidad territorial por asumir la adecuación y puesta en funcionamiento de un sitio para la disposición final de sus residuos sólidos. Los beneficios esperados también eran económicos, mediante el aprovechamiento de residuos orgánicos y potencialmente reciclables, el aumento de los ciclos de vida de los sitios de disposición final con la producción de orgánicos sustitutos, la reducción de los impactos ambientales negativos en los sistemas bióticos y abióticos gracias a la minimización de los puntos críticos de aglomeración de residuos (Resolución 0025, 2003)

Una vez lograda la licencia por parte del Ministerio De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 0025 del 14 de enero de 2003, el municipio de Ramiriquí

comienza con los trámites para la contratación de las obras iniciales en 2004 (Resolución 0025, 2003).

La primera se trata de la parte arquitectónica del área administrativa y sitios para ubicación de equipos y zonas de bodegaje. Por ausencia de recursos desde la vigencia 2005 la obra queda inconclusa. Ya en la vigencia 2011 se inicia la segunda etapa, con obras para la zona de compostaje y primera celda para depósito de residuos inertes. Las primeras obras de la fase 1 y 2 fueron realizadas con recursos del presupuesto del Municipio de Ramiriquí (Contraloría General de la República, 2016).

3.1.2. El proyecto actual

En el año 2014 nuevamente con recursos del municipio, se contrata una consultoría completa para presentarla al ministerio para la obtención de recursos y la culminación del proyecto, cuyo costo ascendía a \$ 1.300 millones y su vida útil sería de 20 años. Finalmente, no se logra aprobación de recursos, en parte por carecer de los estudios de impacto y plan de manejo ambiental. Los municipios pertenecientes a Asomáquez gestionan el apoyo ante la Autoridad ambiental de la región, en este caso Corpochivor, para adelantar parte de las obras. El valor base de aporte por cada municipio fue de \$20 millones, y un aporte adicional como proporción al volumen semanal de residuos dispuestos. El valor del proyecto fue de \$430 millones, incluidos aportes de Corpochivor de \$70 millones. El plazo de acuerdo con los cronogramas establecidos era de 4 meses.

3.1.3. Análisis del caso frente al contexto teórico

Si el objetivo principal de Asomáquez era el de generar procesos de coordinación para la solución a la prestación de servicios públicos, y en cuya iniciativa y liderazgo del Municipio de Ramiriquí estaba la ejecución de tan importante proyecto, de acá surgirían valiosos aportes para analizar fallas en procesos de coordinación y RIG en Colombia.

Si se analiza cada uno de los elementos descritos en el marco teórico, llegaremos a unas importantes apreciaciones. De acuerdo con las dimensiones de las RIG, de que tratan Ospina y Penfold (2002), Wiesner (1999), Morata (1991), Rose (1984), la autonomía política se manifiesta

en la libre decisión de cada miembro de la asociación en hacer parte del proyecto. Ahora, dada la descentralización, se materializa esa autonomía de asignar los recursos que dentro de las competencias de la Ley 715 de 2001 para el sector agua potable y saneamiento básico, se pueden dedicar a los proyectos relacionados con el manejo de residuos sólidos.

Al examinar la dimensión administrativa, se estaría cumpliendo con tramitar una solución a la demanda de un servicio, con el simple hecho de suscribir un convenio de cooperación para construir una obra aunando esfuerzos y recursos, pero de acuerdo con las evidencias encontradas en el estudio frente al papel de los actores, esas labores de concurrencia, colaboración y coordinación propias de esta dimensión y de las que hablan Ospina y Penfold (2002) y Morata (1991), no se materializan durante la ejecución del proyecto.

Fue mal asumido el liderazgo de la relación desde un principio. Fueron débilmente convocados para el seguimiento, ello lo demuestra su escasa participación en cada una de las reuniones convocadas tanto por el municipio de Ramiriquí como por la Autoridad ambiental, quien además de aportar recursos subsidiariamente, asesoraba el proceso por intermedio de sus profesionales. Así, se vislumbraba un exceso de confianza de la mayoría de los actores frente al líder, en este caso el alcalde de Ramiriquí. Allí se desdibuja la capacidad inicial innovadora con la que se emprendió la iniciativa. Esa deficiencia en la comunicación y diálogo constante entre los actores, como de sus correspondientes equipos de profesionales debilitó los propósitos plasmados en la formulación del proyecto.

Lo anterior queda evidenciado en las nulas acciones adelantadas en conjunto para dar respuesta por ejemplo a demanda de acción popular instaurada por terceros potencialmente afectados con la ejecución del proyecto. En citación realizada a cada uno de los miembros de Asomárquez, procuraduría ambiental, procuraduría Regional, delegados de Corpochivor y Defensoría del pueblo, queda más en evidencia el interés de éstas últimas autoridades de aportar acciones constructivas frente a la problemática planteada (Empresa Departamental de Servicios Públicos, 2015).

En efecto, no se manifiestan esos arreglos institucionales prácticos que puedan surgir de la discusión y el consenso, esas sinergias efectivas de las que habla Wright (1998) como tampoco lo expresado por Méndez (1997), ya que aún con el apoyo de los órganos de control, en quienes recae la vigilancia fiscal, ambiental y disciplinaria, y ejercían labores preventivas, no se demostró la disposición y diligencia de los actores a buscar soluciones. Se está dejando de lado la posibilidad de una vía de solución mediante la coordinación informal para contrarrestar un problema que según los actores de la acción popular está vulnerando los canales formales de actuación de los ejecutores.

El siguiente apartado será analizar si en esta relación de coordinación se encuentran manifiestos los cinco rasgos que dan cuenta de la relación intergubernamental.

Amparados en la Ley 489 de 1998 se encuentra el asidero jurídico para expresar el derecho a la libre Asociación. Se hace manifiesta con la iniciativa de buscar una solución al problema del manejo de los residuos. Partiendo de un requisito formal, se manifiesta una relación informal e interpersonal, para aunar esfuerzos, en busca de un objetivo común. Es una iniciativa más allá de lo planteado por las normas, o según lo expuesto por Morata (2001), se da más allá de los aspectos jurídico-formales, y los compromisos iniciales recíprocos son más relevantes. Este es el contenido tácito que las normas legales no explican.

En cuanto a la inclusión de todos actores de gobierno de que trata el segundo rasgo expuesto por Wright (1997), se encuentra que es débil la participación de los actores en la relación de coordinación. Ciertamente, existe ausencia de la participación y aporte de los técnicos y profesionales que conforman los equipos de trabajo de cada administración municipal que hace parte de Asomárquez. No existe evidencia de su aporte en la socialización inicial del proyecto, y como lo demuestran las actas de reuniones convocadas por el líder, en la mayoría de las mismas se encuentran ausentes, pese a las citaciones. No se evidenció compromiso de los alcaldes en coordinar con sus equipos de trabajo el seguimiento y acompañamiento en el proyecto, aun cuando el mismo hace parte de sus planes de desarrollo. Varias reuniones programadas fue necesario aplazarlas por ausencia de profesionales y técnicos responsables que debieran dar cuenta de las deficiencias encontradas (Corporación Autónoma Regional de Chivor, 2015).

Si hablamos de la “dimensión humana” que denomina Wright (1997), o el carácter personal, no se vislumbra un acercamiento a la definición propuesta por el autor. No son manifiestas relaciones informales que demuestren un ánimo conciliador, la búsqueda del diálogo conjunto. Aún pese a las solicitudes de mesas de trabajo entre los actores para la búsqueda de soluciones, no es posible que se haga manifiesta esa condición humana que debe estar presente en los funcionarios públicos.

Con la manifestación de cada una de las partes de aportar recursos para la consecución del objetivo, que se plasma en el convenio, se materializa el cuarto rasgo referido a la dimensión fiscal. Con esto se habla de una barrera característica de las limitantes a los procesos de asociación superada.

Por último, la horizontalidad o “negociación política” de la que habla Wright como rasgo que debe estar presente en una relación de coordinación, de acuerdo con las evidencias documentales, no se manifiestan a lo largo del proyecto consensos de beneficio para los actores. No están presentes esos arreglos institucionales que benefician la toma de decisiones en las diversas controversias. De hecho, existiendo deficiencias en los procesos contractuales, no participa el equipo de profesionales de los diferentes actores para asesorar las soluciones. Con fecha 6 de mayo de 2015 la autoridad ambiental determina falencias en el proceso de contractual debido a la desactualización del plan de manejo ambiental, actividad está que en cabeza de Asomárquez no había sido desarrollada. Se está frente a la ausencia de una capacidad de gestión, que como lo dice Barbosa (2007), se pierde la apuesta por llegar a fuentes de recursos externas, ya que por esta razón fue rechazado el proyecto que se gestionara en el 2014 ante Min-Ambiente.

En consecuencia, se deduce una falta de seguimiento al proyecto por parte de los actores. Es una falla de coordinación que desdibuja los consensos de beneficio que deben estar presentes en las acciones de una asociación creada precisamente para la solución de problemas comunes a los municipios de la región. No se está frente a una manifestación de la eficacia y eficiencia de las acciones administrativas que con carácter informal buscan una solución de manera coordinada, y que bien claro lo exponen Morata (1991) y Martínez (1992).

Ahora, la cuestión es si en este tipo de relación se encuentran presentes rasgos de gestión intergubernamental de que trata Agranoff (1980). Dicha gestión es ineficaz. Evidencia es la demora en la respuesta a los requerimientos relacionados con el proyecto incluso a entes de control (Corporación Autónoma Regional de Chivor, 2015).

Así las cosas, están ausentes los atributos que según Wright (1984) deben caracterizar esta gestión. No se manifiesta la orientación para la solución de problemas, está ausente esa necesaria y constante comunicación que construya aprendizaje continuo y conjunto, se desentienden esos constantes llamados a mesas de trabajo donde surja el necesario aprendizaje que alimente los arreglos. En virtud del segundo atributo, al no existir esa participación de los actores en las discusiones técnicas para allegar soluciones, no se comprende ni se actúa en el sistema tal cual es, se desconoce el fin para el cual se está actuando por tanto son inexistentes relaciones de intercambio que se materialicen en soluciones conjuntas. Al ser débil el diálogo permanente entre los actores, un tercer atributo relacionado con el desarrollo de redes de comunicaciones está ausente en esta relación de coordinación. No se manifiesta el pedido de Hanf (1979, citado por Agranoff, 1993), que es el punto de partida para la división de responsabilidades, la manifestación de intereses divergentes, y conformación de redes comunicantes que deben estar presentes en este tipo de relaciones.

Por otro lado, se examina si se hacen presentes los elementos que caracterizan una relación de coordinación. Si se analiza una característica que sobresale teóricamente en lo expuesto por Jordana (2001), según la cual las relaciones interpersonales en los ámbitos sectoriales y profesionales constituyen la base fundamental para la existencia de efectivos procesos de coordinación, se evidencia que la misma no se hace presente a lo largo del proyecto.

La delegación tácita de responsabilidad en un solo actor por el sólo hecho de ser el ejecutor de los recursos, se manifestó con la ausencia de participación y colaboración activa de todos los actores en las convocatorias, comités, rendición de cuentas, los llamados por parte de los entes de control a audiencias de obras inconclusas (Contraloría General de la República, 2016). La Contraloría, Corpochivor y Procuraduría se manifestaron frente a la preocupación por el futuro del proyecto, y ni en esta como en otras oportunidades se logró tener a la totalidad de los actores y

miembros de Asomárquez liderando y acompañando la toma de decisiones. (Corporación Autónoma Regional de Chivor, 2015).

A lo anterior se suman cuestionamientos en los procesos de arreglo institucional en comités. Hubo críticas que debilitaron los procesos de concertación por parte de algunos actores, como es el caso de la intervención en un comité del alcalde del municipio de Boyacá (Boyacá), sin sugerir soluciones a la suspensión del proyecto, muy contrario a un proceso de coordinación donde pueda surgir innovaciones en el planteamiento de las soluciones (Municipio de Ramiriquí, 2017, pág. 3).

La mayor ruptura que ha sucedido en esta relación es aquella que se corrobora con lo expuesto por Jordana (2001) y Barbosa (2007). En el cambio de profesionales y principalmente el relevo de mandatarios locales, no se encontró el camino para lograr un efectivo empalme del proyecto. En el mes de febrero de 2016 el mandatario de Ramiriquí cita a contratistas, la interventoría y Corpochivor, con el fin de suspender indefinidamente la ejecución del proyecto y más específicamente por la ausencia de los estudios de impacto y plan de manejo ambiental, pero sin acordar agendas constructivas, y en lo que se considera una decisión unilateral y excluyente al no contar con los restantes nueve mandatarios. (Municipio de Ramiriquí, 2017)

Fallas en los procesos contractuales, fueron utilizadas por actores del convenio como una amenaza para abandonar el objetivo para el cual se planteó la relación de coordinación, motivando una fragmentación sin proponer soluciones en el ambiente de discusión. En efecto, en comité desarrollado el día 28 de febrero de 2018, con la participación de seis de los diez mandatarios de Asomárquez, se hizo un informe por parte la supervisión del contrato de obra, ante lo cual varios de los actores justificaron el fracaso del proyecto hasta la fecha por la falta de colaboración de la misma dirigencia de la asociación, se anunciaron demandas frente a los contratistas, pero sin el previo conocimiento de fondo de la situación técnica y contractual. (Municipio de Ramiriquí, 2018). No existió una actitud propositiva para el éxito del proyecto.

De acuerdo con lo anterior, no se vislumbran las condiciones necesarias para concluir que se está al frente de un proceso de coordinación con la conjugación de todos sus elementos. Están ausentes de acuerdo con Cingolani (Citado por Leyva, 2012) aquellas expectativas divergentes que

puedan hacer posible la complementariedad entre múltiples actores que gozan de autonomía. Se carece de las cualidades de calidad, oportunidad y dirección, que se expresan en el proyecto y convenio de cooperación y que debieran guiar armónicamente el logro del objetivo.

No existió el escenario de negociación esperado, que, junto a la ausencia de participación de la mayor parte de los actores, conduce en últimas a una constante toma de decisiones autónomas por parte del líder del proyecto. Es la misma dinámica que se dio desde un principio con los consecuentes problemas de ineficacia en el cumplimiento del objetivo y que tres años de después de haberse iniciado no muestra soluciones cercanas, incumpliendo con compromisos pactados entre ellos con los órganos de control. (Contraloría General de la República, 2016) (Contraloría General de la República, 2015) (Contraloría General de la República, 2017). Así las cosas, lo que nació como una alternativa de solución conjunta a una problemática común a los actores, no cuenta con la eficacia necesaria para decir que se está frente a un caso de coordinación para el aprendizaje colectivo en favor de la territorialidad.

3.2 El Proyecto de Mejoramiento Vial Ramiriquí-Jenesano (Boyacá)

3.2.1. El contexto

Uno de los problemas que afecta el desarrollo socioeconómico de las municipalidades en Colombia, es el generado por una deficiente movilidad en el área rural. Municipios donde la mayor parte de la población se encuentra concentrada en el área rural son los más perjudicados. Si bien es cierto, en Boyacá la mayor parte de la población del área rural es de vocación agrícola, un deficiente estado de sus vías, dificulta las dinámicas comerciales del campo a la ciudad, impidiendo procesos de crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida.

La constitución política de Colombia de 1991 y La Ley 715 de 2001, contemplan responsabilidades y competencias de las entidades territoriales para la atención de deficiencias de infraestructura del transporte, para lo cual se asignan recursos anualmente. En especial esta última norma contempla como función de los municipios, construir y conservar este tipo de infraestructura identificando prioridades y desarrollando alternativas viables (Ley 715, 2001, art.

76.4). La asignación de recursos de acuerdo con dicha norma se hace atendiendo a criterios como población, pobreza, necesidades básicas insatisfechas y criterios de eficiencia y eficacia, pero resultan ser insuficientes. Siendo esto, los mandatarios locales deben mediante los diferentes mecanismos dispuestos en la Ley como la cofinanciación, el crédito, la gestión de recursos del Sistema General de Regalías, la eficiencia en el uso de sus impuestos, entre otros, buscar los recursos para construir las obras que demanda su desarrollo.

Este es otro caso de relación de coordinación en el que se pone en práctica lo preceptuado por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en virtud de la cooperación entre entidades públicas para el desarrollo de proyectos conjuntos mediante la celebración de convenios interadministrativos. Estos convenios se hacen posible en virtud del Artículo 3.4.2.1.1. Del Decreto 734 de 2012, ya que su objeto tiene relación directa con la misión de las entidades que intervienen (Decreto 734, 2012, art. 3.4.2.1.1.).

El deficiente tránsito entre las localidades de Ramiriquí y Jenesano, por uno de los sectores geográficamente más próximo, las veredas de Naguata y Noncetá respectivamente, ha sido motivo de generación de expectativas de obras públicas en los últimos períodos de gobierno. El paso por la Quebrada la Única era intransitable para vehículos automotores, debiendo tomar rutas alternas, con el consecuente aumento en tiempos y costos de desplazamiento, y riesgos de accidentalidad.

3.2.2. Cooperación para la coordinación Gobernación - Municipio

En vista de la deficiente disponibilidad de recursos, en la vigencia 2012 a iniciativa del mandatario de Ramiriquí, se tramita mediante el proyecto: *Mejoramiento de la Vía Ramiriquí – Jenesano Veredas Naguata y Noncetá*, la solicitud ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (A Partir de ahora OCAD) para el uso de los recursos del Sistema General de Regalías (A partir de ahora SGR), asignados al Departamento de Boyacá. Es una alternativa de financiación con recursos de que trata el SGR creado mediante Acto Legislativo 05 de 2011 (Acto Legislativo 05, 2011) y reglamentado por la Ley 1530 de 2012 (Ley 1530, 2012).

Al finalizar la vigencia, y fruto de la aprobación del Acuerdo 002 del 15 de diciembre de 2012 del OCAD se aprueba asignación de recursos del SGR - Fondo de Asignaciones Directas del

Departamento de Boyacá (Acuerdo 002, 2012). Lo anterior gracias también a que el proyecto era coherente con el grupo de inversiones contempladas en el Plan de Desarrollo departamental 2012-2015, lo que se materializó mediante la suscripción del Convenio 2366 de 2013 entre el departamento y el Municipio de Ramiriquí.

Con disponibilidad de \$1.227,6 millones de pesos aportados por los actores, se da inicio con la suscripción de los contratos de obra e interventoría por parte del municipio de Ramiriquí, gestor del proyecto y quien administraría los recursos.

Es una relación de coordinación vertical, y su iniciativa es de abajo hacia arriba. El Municipio asume la iniciativa de gestionar recursos ante el nivel departamental, ya que los percibidos por concepto de las transferencias nacionales y por los correspondientes al Fondo de Compensación Regional del SGR para Proyectos de Impacto Regional son insuficientes.

Pese a que la Gobernación de Boyacá, en cabeza de su mandatario, posee autonomía política materializada por el voto popular y el cumplimiento de funciones propias en su territorio, no menos importante es que tratándose de las dimensiones de las RIG en su componente político, la decisión por parte del OCAD del que es miembro el mandatario, le resta cierta autonomía, por cuanto la declaratoria de priorización del proyecto debía surtir la revisión de requisitos por parte del DNP y los delegados del Ministerio de Hacienda y Educación Nacional, pero este componente finalmente se materializa con la asignación del Ejecutor, pues puede ser directamente el Departamento, pero en el Acuerdo 002 del OCAD, simultáneamente se le transfiere dicha responsabilidad al Municipio (Acuerdo 002, 2012).

El SGR se constituye en una alternativa de consecución de recursos por parte de los municipios para financiar proyectos. Se disminuye el grado de politización e intermediación en la gestión de proyectos por intermedio de los OCAD, restándole discrecionalidad a las decisiones. De esta forma, en el entendido de la dimensión fiscal de la que tratan Wiesner, (1999) y Morata, (1991) presente en esta relación intergubernamental, se tiene por un lado el grado de autonomía para asignar la ejecución de los recursos al municipio, y por otro, el logro para este de una fuente de financiación externa para materializar un objetivo plasmado en su plan de Desarrollo. Se trata

de una solución a un problema de distribución de transferencias del nivel nacional al municipal para financiar un proyecto que por su costo era imposible financiar, si se percibe en el contexto de las limitantes a la descentralización (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

3.2.3. Sobre la eficacia de la iniciativa

Al analizar la dimensión administrativa con la cual Ospina y Penfold (2002), Morata (1991), Rose (1984), Del Rosario y Mascareño (2002), Wright (1997), definen la esencia de las RIG, pese a estar presente en este estudio de caso, son múltiples las falencias manifiestas durante el tiempo en que se da la relación de coordinación.

Una primera falla de coordinación, es la articulación de los sistemas de planeación. Se manifiesta en la fijación de los plazos de ejecución del convenio interadministrativo 2366 de 2013 el cual, fijado por la administración departamental es de seis meses, incoherente con los trámites presupuestales y administrativos que debe realizar el municipio de Ramiriquí previo a la contratación de las obras, lo que se dio seis meses después de suscrito el convenio (Departamento de Boyacá, Municipio de Ramiriquí, 2013).

Así las cosas, esa falta de concertación inicial en los procesos de planeación y la ausencia de cronogramas conjuntos, son una falla que va a estar presente durante toda la vigencia de esta relación. Ello se evidencia claramente en las repetidas solicitudes de ampliación del plazo del convenio (Secretaría de Infraestructura Pública, 2014) y por parte del municipio de Ramiriquí en la justificación que hace ante la supervisión del contrato para prorrogarlo por un término de 10 meses. (Alcaldía Municipal de Ramiriquí, pág. 2014). Esta planeación era fundamental para evitar que se hubiera prorrogado en dos ocasiones el convenio y suspendido en varias oportunidades.

En efecto, según Ficha Soporte de Seguimiento a Proyectos Financiados con Recursos del Sistema General de Regalías, en su componente de lecciones aprendidas, Elaines Mabel Mendoza Poche, administrativo de la Dirección de Vigilancia de Regalías del DNP, en relación con estas fallas, advierte:

“En la construcción del marco lógico de los proyectos se deberán estructurar de manera coherente cada uno de sus componentes en su lógica horizontal y vertical, con el fin de evitar incoherencias que

se traducirán en deficiencias en la identificación clara de objetivos, unidades de medida, metas e indicadores del proyecto. Una adecuada formulación del marco lógico permitirá realizar un seguimiento y evaluación al cumplimiento de las metas del proyecto y sus efectos en el mediano y largo plazo” (Departamento Nacional de Planeación, 2017, pág. 12)

De lo anterior se deduce, que en el proceso de socialización del proyecto no se articularon los cronogramas de los actores, a fin de ajustar el marco lógico a la estructura del proyecto. También es incomprensible, que en los estudios previos al convenio elaborados por el actor departamental en su componente No. 7 relacionado con los riesgos previsibles que afecten el equilibrio Económico del Contrato, se adviertan dichas posibles fallas de coordinación en su numeral 9, y no se hayan socializado y previsto mediante un plazo mayor del convenio. Así en la misma ficha de seguimiento se advierte:

“...el único riesgo identificado en la etapa de planeación del proyecto, a través del MGA, no es consecuente con los de los procesos de contratación, adicionalmente, su análisis en cuanto a la probabilidad, efectos, impacto y medida de mitigación se elaboró identificándose no un riesgo, sino más bien una negación de una amenaza.” (Departamento Nacional de Planeación, 2017, pág. 11)

Si bien es cierto, en esta relación intergubernamental se encuentran manifiestos los pedidos de Ospina y Penfold (2002) y Morata (1991), relativos a la participación del nivel superior con el seguimiento al manejo de los recursos, la concurrencia, asistencia técnica, acompañamiento, coordinación y supervisión del nivel central hacia el local, dichos mecanismos tuvieron sus tropiezos. Veamos.

Por la ausencia de algunos miembros a los respectivos comités, y el incumplimiento de compromisos por parte del municipio, la supervisión realizaba diligentemente los requerimientos, verbigracia Oficio del 11 de marzo de 2014 (Secretaría de Infraestructura Pública, 2014). Muchos de ellos, con carácter de asesoría y acompañamiento, recordaban formalidades que debía cumplir el municipio en aspectos como como la contratación, pero no eran atendidos diligentemente por el municipio, generando retrasos y dificultades en las labores de supervisión.

Se deduce así, que los procesos administrativos y de gestión al interior del Municipio de Ramiriquí no eran efectivos, denotando fallas de control interno y seguimiento a la contratación por parte de la oficina de planeación, con las consecuentes demoras e incumplimientos que desarticulaban las labores de coordinación con el Departamento. Si bien es cierto, los recursos de los municipios son escasos para pago de profesionales asesores para labores de las secretarías de planeación y obras públicas, también lo es que el SGR asigna bienalmente recursos para el fortalecimiento de estas secretarías, pero queda en evidencia que su uso es ineficaz. Prueba de esto, es la constante devolución de los informes mensuales que debía rendir el municipio a la Gobernación, por ausencia de requisitos y reincidencia en incumplimiento de compromisos anteriores con el consecuente desgaste administrativo y entorpecimiento de las demás labores administrativas de la supervisión (Dirección de Obras Públicas, Secretaría de Infraestructura Pública Gobernación de Boyacá, 2014).

En las mesas de trabajo no se manifestó la intención de prevenir que las relaciones intergubernamentales fueran conflictivas. De esta forma, aunque el mecanismo informal de diálogo y consenso entre las partes está presente en los comités, es claro que los mismos se realizan con demasiado tecnicismo. Se revisan compromisos anteriores, se desarrolla el objeto del comité y no más allá de los asuntos técnicos tratados en relación con los contratos de obra e interventoría en ejecución, se pactaban nuevos compromisos y se fijaba la fecha de posterior reunión. A la luz, de lo expresado por Rose (1984), se desaprovechan los encuentros para plantear soluciones a los conflictos y problemas previsibles, que como en el caso de las modificaciones a los diseños y cantidades de obra, eran el escenario acertado para decidir sobre la mejor forma de solucionarlo por la vía de la negociación sin acudir posteriormente a la solicitud unilateral de suspender los contratos.

En efecto, los conflictos presentados entre la supervisión del contrato por parte del Gobernación y el Municipio, que no fueron expuestos, discutidos y negociados en los comités, a causa de los requerimientos por deficiencias y fallas relacionadas con la obra, condujeron a que se suspendiera el convenio el 20 de febrero de 2015, y dicha suspensión se ampliara en tres oportunidades, para finalmente reiniciarse el día 22 de diciembre de 2015, con miras a su liquidación antes de finalizar la vigencia y el período de gobierno de los mandatarios local y

departamental, pero no fueron solucionadas las fallas que motivaron la suspensión con origen en el municipio, concluyendo que la labor de supervisión por parte de este no fue adecuada. (Gobernación de Boyacá, 2015), (Municipio de Ramiriquí, 2015) (Gobernación de Boyacá, 2015).

En consecuencia, al no haber logrado durante la vigencia 2015 una negociación concertada entre los actores para la liquidación del convenio, con el cambio de período de gobierno, se corrobora lo expuesto por Jordana (2001) y Barbosa (2007), en el sentido de que con los cambios así sean parciales de las redes de profesionales y especialistas se está generando una ruptura que no aporta a los procesos de coordinación, ya sea por la falta de continuidad, experiencia, estabilidad para favorecer las relaciones intergubernamentales, y con esto que las relaciones que se sucedan a partir de allí sean intensas. De igual modo, esto confirma que los niveles superiores cuentan con una mayor capacidad técnica y profesional que con ocasión de los cambios de período de gobierno, no se suceden cambios que puedan afectar las relaciones, pues poseen mejor estabilidad.

Por parte del municipio, con el cambio de período de gobierno hubo un abandono de las responsabilidades administrativas frente al ente superior, tanto así que fue la causa de citar a los responsables de la supervisión por parte del municipio y gobernación a sesiones de audiencias de procesos sancionatorios decretados por la oficina jurídica del departamento, para suscribir compromisos que condujeran a una salida a la liquidación del convenio, lo cual a pesar de la formalidad jurídica finalmente no se dio, con el agravante de que a varias de dichas audiencias el municipio no asistió. Queda evidenciado lo expuesto por Morata (1991), pues en efecto, cuando en el conflicto de intereses no existe solución mediante la persuasión o negociación, se debe recurrir a la amenaza de sanciones inmediatas o futuras (Morata, 1991). Efectivamente, mediante Resolución 891 del 21 de junio 2016, la gobernación de Boyacá liquida unilateralmente el Convenio (Resolución 891, 2016).

Con lo anterior se deduce, que si en términos de eficacia, se cumplió el objetivo al entregar una obra que solucionó los problemas de movilidad entre dos localidades, en términos de la coordinación y las relaciones intergubernamentales, en sus últimas etapas existió una ruptura en la comunicación entre las partes que no permitió que el fin último de esta relación pudiera ser

clausurado y negociado en términos informales para la experiencia de los actores. Ello quedó igualmente manifiesto en ficha soporte de seguimiento realizada por la Dirección de Vigilancia de Regalías del DNP (Departamento Nacional de Planeación, 2017, pág. 8).

Las rutinas desarrolladas por los funcionarios públicos para alimentar la eficacia de la relación de coordinación, no logra en su integridad satisfacer el pedido de Agranoff (1980) y las cualidades que según Bañón (1997) deben reunir para hablar que estamos frente a una práctica emergente de GIG. De esta forma, el grado de profesionalización, la estabilidad, y la gestión que realizan los técnicos y funcionarios pertenecientes al nivel intermedio, para alimentar el proceso de coordinación, se ve afectada por la interrupción a causa de la debilidad manifiesta en la gestión del nivel municipal.

Las fallas de coordinación ya expuestas, cuya responsabilidad recae principalmente en el nivel inferior, denotan una falta de comunicación y seguimiento en el seno de esa administración, pues no se asumen ciertas competencias derivadas de la suscripción de un convenio de cooperación, y no existen efectivos sistemas para establecer redes de comunicación. Con esto se demuestra que los actores del nivel local poseen enormes vulnerabilidades en sus sistemas de gestión administrativos, que frente a procesos de programación, seguimiento y comunicación de que se dispone en la administración departamental, existen desequilibrios y rupturas que no hacen posible que se logren esa preparación previa a las negociaciones y concertaciones para sacar adelante las políticas, que es el propósito de las GIG, frente a los atributos expuestos por Wright (1984).

Conclusiones

La constitución política de Colombia de 1991 abrió las puertas hacia la descentralización, donde acercar el Estado al ciudadano configuró una nueva era para los territorios mediante la asignación de recursos y responsabilidades, propició así mismo un pluralismo institucional que sentó las bases para las RIG. En dichas relaciones, en el contexto teórico expuesto por los autores, no se manifiestan en su totalidad las características, dimensiones y enfoques que deben estar presentes.

Una de las fallas de coordinación más comunes en las relaciones horizontales y verticales que se suscitan entre entidades territoriales en el contexto colombiano, son las deficiencias en sus procesos de planeación. Este principio, consagrado en la Carta Política del 1991 y desarrollado por la ley 152 de 1994, no está presente en procesos de coordinación interinstitucional. Del análisis de los estudios de caso expuestos, la articulación de objetivos en los planes de desarrollo local y departamental, se desdibujan frente a la necesaria articulación de cronogramas de ejecución de proyectos de cooperación. En ambos casos fue necesario prorrogar los plazos de ejecución de los convenios en más de 3 oportunidades, así como de los contratos de obra, lo que se hubiese podido evitar si desde un principio los grupos de profesionales que apoyan las labores de los actores, planean cronogramas uniformes en un punto de encuentro acorde con sus capacidades de gestión.

Queda evidenciada la debilidad en los procesos de gestión en municipios. En el contexto de las RIG, aún se está muy lejos de crearse una cultura de la comunicación, asociación y colaboración mancomunada entre entidades de este nivel, en el entendido de los canales informales de la relación expuestos por Jordana (2001). Ciertamente es que la capacidad administrativa y financiera, en especial en este segundo aspecto es crítica, ya que los recursos que hoy administran son insuficientes para la atención a las necesidades acorde con las competencias de la Ley 715 de 2001 (Ley 715, 2001), pero es precisamente mediante efectivos procesos de coordinación entre municipalidades, que se pueden sumar esfuerzos y crear sinergias de colaboración para el desarrollo de obras conjuntas y lograr así un mejor aprovechamiento de los recursos.

Aún con demasiadas falencias en el análisis de caso vertical, se encuentran presentes los elementos de una relación intergubernamental. Aunque la iniciativa de esta relación vertical es de abajo hacia arriba, es más notoria la respuesta del nivel departamental, que evidencia la existencia de los rasgos de que trata el nuevo enfoque de las RIG según Wright (1997), Morata (2001) y Gómez (2002). Lo anterior se deriva de una marcada debilidad en los procesos de gestión o de respuesta a la coordinación que surge durante todo el tiempo de ejecución del proyecto por parte del nivel inferior.

Queda demostrado de acuerdo con Jordana (2001), que al compartirse competencias sobre una misma área de políticas públicas, puede impulsar positivamente a procesos de coordinación. No

obstante, dichos intentos en el contexto colombiano se ven perjudicados por los desequilibrios institucionales y las deficiencias en la formación técnica y la gestión en el nivel municipal principalmente. Por tanto, de acuerdo con los casos expuestos, el aumento de la complejidad que se espera sea positivo, no aporta en términos de eficiencia y eficacia a las relaciones intergubernamentales por la intensidad que se manifiestan, generando bloqueos difíciles de solucionar como los que se manifestaron en ambos estudios de caso.

Se demuestra que para el éxito de las RIG se exige apropiación de los compromisos, objetivos y metas por parte de cada uno de los actores y su equipo de profesionales y técnicos. Un cambio o relevo de los integrantes del equipo de trabajo, no puede generar una ruptura de dichos propósitos, lo que se logra mediante una efectiva socialización y empalme. En ambos estudios de caso, la renovación de personal por cambios en los períodos de gobierno generó traumatismos a nivel de la coordinación para la culminación de los proyectos. Así, para el caso del proyecto de construcción de la planta de residuos sólidos en la Provincia de Márquez, las fallas fueron principalmente generadas por el cambio de profesionales y los débiles procesos de empalme. Para el segundo, la constante fue el incumplimiento de requerimientos realizados por parte de la Supervisión del convenio en cabeza de la Gobernación de Boyacá. Con el cambio de mandatario y parte del equipo de profesionales del Municipio de Ramiriquí, los salientes se desligaron de sus responsabilidades y no hubo colaboración para con el equipo entrante, lo que generó que en últimas el convenio se liquidara en forma unilateral por parte de la Gobernación.

La apropiación de compromisos por parte de los líderes de la organización en los comités, es necesaria y es un llamado a los demás miembros del equipo de técnicos y profesionales. Dicho liderazgo fue débil en ambos procesos y estuvo ausente en importantes tareas. En el estudio de caso horizontal, el común denominador de las fallas de coordinación para los comités, audiencias y encuentros de campo, fue la ausencia de los actores en las reuniones programadas, a las que no asistía más de un 50% de sus integrantes. Para el análisis de caso horizontal, pese a que se cumplió en términos de eficacia con el propósito de la relación de coordinación, esta fue en su gran mayoría de carácter técnico, y en los diferentes comités, estuvo ausente el secretario de Infraestructura del departamento, gobernador y alcalde municipal, incluso en reuniones de gran importancia como la socialización con la comunidad y entrega de la respectiva obra. Dicha ausencia, no contribuyó de

acuerdo con Jordana (2001), a fortalecer los procesos de negociación, que se espera de estos liderazgos.

En términos de objetivos, en la relación vertical estos se cumplieron, pero en el contexto de los elementos que garantizan la existencia de la relación intergubernamental fue ineficaz ya que hubo innumerables fallas principalmente por el excesivo tecnicismo y debilidad en los sistemas de comunicación, la falta de apertura al diálogo, y los desequilibrios en la gestión intergubernamental de los actores, desdibujaron la experiencia.

Por los lados del estudio de caso horizontal, la fallas que obstaculizaron varios elementos de la relación de coordinación, que en un principio se manifestaron, y debilidades en la gestión intergubernamental, develan además de las limitantes de recursos, deficiencias en los procesos administrativos, entre otros por la ausencia de la planeación, el seguimiento a proyectos y las ineficaces iniciativas de innovación, a causa de la inestabilidad de técnicos y profesionales, carencia de comunicación y negociación entre los actores, con lo cual se pierden valiosos intentos para la integración y el desarrollo regional.

Referencias Bibliográficas

- Agranoff, R. (1.993). Las relaciones intergubernamentales y el estado de las autonomías. Revista Política y Sociedad. No.13. Madrid. Artículo [Citado 25 de septiembre de 2018] Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO9393220087A/30404>
- Alcaldía Municipal de Ramiriquí. (07 de 03 de 204). Correspondencia. Ramiriquí, Boyacá, Colombia.
- Anderson, W. (1960). Intergovernmental relations in review. University of Minesota, Press, Minneapolis. En Gómez, A. (2002). Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. 1ª ed. Venezuela: Nueva Sociedad.
- Arandia, L, I. C. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Juan Francisco Xavier de Chuquisaca de Bolivia. En Revista Reflexión Política. Año 4. No. 8. México: Convergencia, numero 30. Artículo [Citado 25 de septiembre de 2018] Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/105/10503003.pdf>
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1997). La nueva administración pública. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Barbosa Cardona, O. (2007). Relaciones Intergubernamentales en Colombia. (U. d. Valle, Ed.) Cuadernos de Administración (36-37), 188-221.
- Barbosa, C, O. (2007). Relaciones intergubernamentales en Colombia. Cuadernos de Administración. Universidad del Valle. No.36-37. Universidad del Valle. Cali. Colombia. Documento [Citado 25 de septiembre de 2018] Recuperado de: http://cuadernosdeadministracion.univalle.edu.co/index.php/cuadernos_de_administracion/article/view/242/314

Cánovas, V. (2018). Relaciones intergubernamentales. Artículo citado (25- de septiembre de 2018). Recuperado de: www.academia.edu/6891950/relaciones_intergubernamentales_2_2

Cetrángolo, O., y Jiménez, P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. En, Cepal, Revista No. 84. Diciembre. Artículo [Citado 25 de septiembre de 2018] Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10980/1/084117134_es.pdf

Cocorda, J. y Berensztein. (2002). Gestión pública y reformas sectoriales: un estudio de casos en dos provincias argentinas. En Soto, A. (2002) Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. 1ª ed. Venezuela: Nueva Sociedad.

Congreso de Colombia. (15 de noviembre de 1968) [Ley 33 de 1968]. DO: 32.667.

Congreso de Colombia. (11 de julio de 1994) [Ley 142 de 1994]. DO: 41.433

Congreso de Colombia. (12 de agosto de 1993) [Ley 60 de 1993]. DO: 40.987.

Congreso de Colombia. (15 de julio de 1994). [Ley 152 de 1994]. DO: 41.450.

Congreso de Colombia. (17 de mayo de 2012) [Ley 1530 de 2012]. DO: 48.413.

Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997) [Ley 388 de 1997]. DO: 43.091.

Congreso de Colombia. (2 de junio de 1994) [Ley 136 de 1994]. DO: 41.377.

Congreso de Colombia. (21 de diciembre de 2001). [Ley 715 de 2001]. DO: 44.654.

Congreso de Colombia. (22 de julio de 1995) [Ley 199 de 1995]. DO: 41.936.

Congreso de Colombia. (22 de julio de 1995). Por la cual se cambia la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijan los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno

Nacional modificará su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones. (Ley 199 de 1995). DO: 41.936.

Congreso de Colombia. (28 de agosto de 2001) [Ley 689 de 2001]. DO: 44.537.

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 1998). [Ley 489 de 1998]. DO: 43.464.

Congreso de Colombia. (Ley 60 de 1993). DO: 40.987.

Congreso de Colombia. (28 de junio de 2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. [Ley 1454 de 2011]. DO: 48.115

Congreso de Colombia. (18 de julio de 2011). [Acto Legislativo 05 de 2011]. DO: 48.117

Constitución política de Colombia. (1991) Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.

Contraloría General de la República. (03 de 09 de 2015). Acta de Compromiso Obras Inconclusas. Tunja, Boyacá, Colombia.

Contraloría General de la República. (28 de 07 de 2017). Acta de Visita. Ramiriquí, Boyacá, Colombia.

Contraloría General de la República. (28 de 10 de 2016). Acta de Compromiso. Acta de Audiencia Pública de Obras Inconclusas. Tunja, Boyacá, Colombia.

Corporación Autónoma Regional de Chivor. (06 de 05 de 2015). Acta de resultados de reunión. Ramiriquí, Boyacá, Colombia.

Corporación Autónoma Regional de Chivor. (08 de 09 de 2015). Correspondencia 5940. Garagoa, Boyacá, Colombia.

Corporación Autónoma Regional de Chivor. (11 de 05 de 2015). Acta de Resultados de Reunión. Ramiriquí, Boyacá, Tunja.

Corporación Autónoma Regional de Chivor. (23 de 07 de 2015). Acta de Seguimiento Mensual Proyecto. Ramiriquí, Boyacá, Colombia.

Del Rosario, H., y Mascareño, C. (2002). Las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización venezolana. En Soto, A. (2002). Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. 1ª edición. Venezuela: Nueva Sociedad.

Departamento de Boyacá, Municipio de Ramiriquí. (08 de 08 de 2013). Convenio Interadministrativo 002366. Tunja, Boyacá, Colombia.

Departamento de Boyacá. (2016). (Resolución 891 de 2016). (21 de junio)

Departamento Nacional de Planeación. (13 de abril de 2012). [Decreto 734 de 2012] DO: 48.400.

Departamento Nacional de Planeación. (29 de 09 de 2017). Ficha Soporte de Seguimiento a Proyectos Financiados con Recursos del SGR. Bucaramanga, Santander, Colombia.

Dirección de Obras Públicas, Secretaría de Infraestructura Pública Departamento de Boyacá. (15 de 08 de 2014). Correspondencia. Tunja, Boyacá, Colombia.

Dirección de Obras Públicas, Secretaría de Infraestructura Pública Gobernación de Boyacá. (23 de 04 de 2014). Correspondencia. Tunja, Boyacá, Colombia.

Dirección de Obras Públicas, Secretaría de Infraestructura Pública Gobernación de Boyacá. (01 de 07 de 2014). Correspondencia. Tunja, Boyacá, Colombia.

Dirección de Obras Públicas, Secretaría de Infraestructura Pública Gobernación de Boyacá. (17 de 07 de 2014). Correspondencia. Tunja, Boyacá, Colombia.

Empresa Departamental de Servicios Públicos. (2016 de 02 de 2015). Acta de Reunión. Ramiriquí, Boyacá, Colombia.

Fedesarrollo (2011), Debate de Coyuntura Legislativa. Boletín No. 6. Noviembre. Recuperado de <http://www.icpcolombia.org/boletin-no-193-mesa-de-expertos-debatiendo-la-ley-de-ordenamiento-territorial-2011/>

Galeano, M. (2004). Estrategias de Investigación Social Cualitativa. Medellín: La Carreta Editores E.U.

Gobernación de Boyacá. (10 de 12 de 2015). Informe de Visitas de Campo. Tunja, Boyacá, Colombia.

Gobernación de Boyacá. (16 de 12 de 2015). Acta de Reiniciación No. 03. Tunja, Boyacá, Colombia.

Gómez, D. (2002). Reconstruir el federalismo: Relaciones intergubernamentales y descentralización educativa en México. En Soto, A. (2002). (Coord.) Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. Venezuela: Nueva Sociedad.

Hernández, D, A. M. (2006). Relaciones Intergubernamentales. Espacios públicos, Volumen 9 No. 18. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca. México. Redalyc.org. Documento [Citado 25 de septiembre de 2018] Recuperado de: [ttp://www.redalyc.org/pdf/676/67601804.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.redalyc.org/pdf/676/67601804.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Jessop, B. (2010). The State and Power. Polity: Cambridge.

Jessop, B. (2014). Estado y Poder. Lancaster University, United Kingdom. Utopía y praxis latinoamericana. Año 19. N° 66. (Julio-septiembre, 2014). Revista internacional de filosofía Iberoamericana y teoría social. Universidad del Zulia. Maracaibo Venezuela. Artículo [Citado 25 de septiembre de 2018] Recuperado de: Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27937089004>

Jordana, J. (2001) Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Series Documentos de Trabajo I-22UE Washington D.C. Documento [Citado 25 de septiembre de 2018] Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1252/Relaciones%20intergubernamentales%20y%20descentralizaci%C3%B3n%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%3a%20una%20perspectiva%20institucional.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Junco, O. Comunicación personal. 12 de Agosto de 2018

Lancaster University, United Kingdom. (2010). El Estado y el Poder. (E. Torres, & M. F. Feliu, Trads.)

Leyva, S. (2012). Las Relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los consejos comunales de Gobierno. En: Revista de Análisis Político No. 76, Sept- Dic, pp.125-144. Artículo [Citado 25 de septiembre de 2018] Recuperado de: [file:///C:/Users/LUCIA/Downloads/datospdf.com_las-relaciones-intergubernamentales-en-colombia-2002-2010-un-analisis-de-los-consejos-comunales-de-gobierno-%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/LUCIA/Downloads/datospdf.com_las-relaciones-intergubernamentales-en-colombia-2002-2010-un-analisis-de-los-consejos-comunales-de-gobierno-%20(1).pdf)

Lozada, N. Comunicación personal. 20 de agosto de 2018.

Méndez, J. L. (1997). Estudio introductorio. Para entender las relaciones Intergubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica. Editorial Compañía de libros Cole.

Ministerio del Interior y de Justicia (2011) Cartilla Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. (Ley 1454 de 2011)

Ministerio del Medio Ambiente (14 de enero de 2003) [Resolución 0025 de 2003]

Morata, F. (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. En: Documentación administrativa, N° 224-225. Madrid: INNAP. Artículo [Citado 25 de septiembre de 2018]
Recuperado de: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5210&path%5B%5D=5264>

Municipio de Ramiriquí. (01 de 09 de 2014). OTROSÍ CONTRATO DE OBRA COP-RAM-01-2014. Ramiriquí, Boyacá, Colombia.

Municipio de Ramiriquí. (08 de 06 de 2017). Acta de Reunión. Ramiriquí, Boyacá, Colombia.

Municipio de Ramiriquí. (10 de 12 de 2015). Acta de Visita a Alcaldía y Obra. Ramiriquí, Boyacá, Colombia.

Municipio de Ramiriquí. (15 de 11 de 2017). Acta de Reunión. Ramiriquí, Boyacá, Colombia.

Municipio de Ramiriquí. (20 de 08 de 2015). Solicitud Suspensión Convenio. Ramiriquí, Boyacá, Colombia.

Municipio de Ramiriquí. (28 de 02 de 2018). Acta de Reunión. Ramiriquí, Boyacá, Colombia.

Neira, J. Comunicación personal. 11 de julio de 2018.

Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Sistema General de Regalías Departamento de Boyacá. (15 de diciembre de 2012). [Acuerdo No.002.].

Ospina, B, S., y Penfold, B, M. (2002). Estudio Introductorio. En Soto, A. (2002). Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. Venezuela: Nueva Sociedad.

Presidencia de la República. (12 de mayo de 2003). [Decreto 1188 de 2003]. DO: 45.187.
Departamento Nacional de Planeación. (13 de abril de 2012). [Decreto 734 de 2012] DO: 48.400.

Rodríguez, R, C.M. (2013). Las Relaciones Intergubernamentales (RIG). Herramienta fundamental para la descentralización y reforzamiento de la gobernanza. En: Revista Estrategia Organizacional. UNAD. Artículo [Citado 25 de septiembre de 2018]. Recuperado de: <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-estrategica-organizacio/article/view/1508/1814>.

Rolla, G. (2006). Las relaciones entre niveles institucionales en los estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración. En Anuario Iberoamericano de Justicia.

Rose, R. (1984). Understanding Big. Government, Sage, Lóndres. En Soto, A. (2002) Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. Venezuela: Nueva Sociedad.

Roth, A., (2002). Políticas Públicas, formulación, implementación y Evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Ryan, J. & Aguilar, J. (2002). Descentralización, responsabilidad y participación. En Soto, A. (2002) Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. 1ª edición. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.

Secretaría de Hacienda Gobernación de Boyacá. (2 de 06 de 2015). Correspondencia. Tunja, Boyacá, Colombia.

Secretaría de Infraestructura Pública. (11 de 03 de 2014). Correspondencia. Tunja, Boyacá, Colombia.

Secretaría de Infraestructura Pública. (07 de 03 de 2014). Tunja, Boyacá, Colombia.

Secretaría de Infraestructura Pública Departamento de Boyacá. (20 de 08 de 2015). Correspondencia. Tunja, Boyacá, Colombia.

Soto, A. (2002). Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. 1ª edición. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.

Wiesner, E. (1999). La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. En CEPAL (1997), Descentralización fiscal en América Latina. (pp. 225-246) Margarita: Mimeo. Artículo [Citado 25 de septiembre de 2018] Recuperado de: file:///C:/Users/LUCIA/Downloads/S9700096_es.pdf

Wright, D. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica.

Wright, D. (1998). Para entender las relaciones intergubernamentales. En Gómez, D. (2002). Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. 1ª edición. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.